

MANAGING THE ACCESS TO INFORMATION IN MACEDONIA

Suzana Dzamtovska-Zdravkovska, PhD, Margarita Matlievska, PhD, Jadranka Denkova, PhD

University Goce Delcev-Stip, Republic of Macedonia

Abstract: The purpose of the paper is to present the way of managing with the Law of Free Access to Public Information in the Republic of Macedonia. This paper supports the fact that it is not possible transparency and accountability of state institutions if this area is not regulated by law. The focus of research is on the Law on Free Access to Public Information, seven years of its implementation.

The results of the survey confirm the initial hypothesis that the relevant constitutional and legal norms are the foundation of free access to public information. The results point to the general conclusion that the situation in the country is generally good. However, it was determined the need for greater and stronger actualization affirmation of the right of citizens for free access to public information.

Keywords: Information, transparency, accountability, free access.

Резиме: Целта на трудот е да го презентира начинот на кој во Република Македонија се управува со слободниот пристап до информации од јавен карактер. Овој труд го поддржува фактот дека не е можна транспарентност и отчетност на државните институции доколку законски не се регулира оваа област. Посебен акцент во истражувањето е ставен врз Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, седум години од неговата примена.

Резултатите од спроведеното истражување ја потврдуваат почетната хипотеза дека со соодветно уставно и законско нормирање се поставени темелите за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Добиените резултати упатуваат на општиот заклучок дека состојбата во Република Македонија генерално е

добра. Сепак, констатирана е и потреба од поголема афирмација и посилна актуелизација на правото на граѓаните за пристап до информациите од јавен карактер.

Клучни зборови: Информации, транспарентност, отчетност, слободен пристап.

1. ВОВЕД

Главни карактеристики на концептот на добро управување се: учество на граѓаните во процесот на донесување одлуки и креирање политики, владеење на правото, транспарентност, респонзивност, ориентација кон консензус, еднаквост и инклузивност, ефективност и ефикасност, отчетност (Шепаровиќ, 2006). Сето ова може да се постигне доколку се обезбеди уживање на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

"Слободата на информирање е призната во меѓународното право. Член 19 од Универзалната декларација за човекови права, како и од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права го обезбедува правото на секој човек да бара и да пренесува информации. Сè повеќе се зголемува сфаќањето дека правото да се бараат информации го вклучува правото на слобода на информирање", (Björkstrand & Mustonen, The World's First Freedom of Information Act, 2006:4). Ова право треба да се преточи во соодветни закони за слободен пристап до информации, тренд кој незапирливо се шири

во сите земји во светот кои се стремат кон повисок степен на демократија.

2. НОРМАТИВНО РЕГУЛИРАЊЕ НА СЛОБОДНИОТ ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Слободниот пристап до информациите, слободата на примање и пренесување на информации се гарантира и во Уставот на Република Македонија (член 16). Законската регулатива во Република Македонија ги потенцира начелата на законитост и транспарентност во работењето на јавната администрација. Согласно член 9 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, органите на државна управа се должни да “ја информираат јавноста за својата работа во согласност со Уставот и со закон“, и “своите надлежности утврдени со закон да ги извршуваат врз основа на начелата на законитост, одговорност, ефикасност, економичност, транспарентност, еднаквост и предвидливост“ (член 3). Законот за државни службеници од 2010 година, во член 21 вели: „Државниот службеник е должен, во согласност со закон, по барање на граѓаните да дава информации заради остварување на нивните права и интереси, освен информациите од член 20¹ на овој Закон“.

¹ Член 20

(1) Државниот службеник е должен да ја чува државната и класифицирана информација со степен на тајност определен согласно со закон на начин и под услови утврдени со закон и со друг пропис.

(2) Обврската за чување на класифицирана информација со степен на тајност определен согласно со закон трае до три години по престанувањето на службата.

Законот за локална самоуправа од 2002 година, во член 8 таксативно ги набројува обврските за органите на општината, комисиите на советите и јавните служби основани од општината, без надоместок да ги информираат граѓаните за својата работа, како и за плановите и програмите кои се од значење за развојот на општината. Наедно општината е должна на граѓаните да им овозможи пристап кон основните информации за услугите што им ги обезбедува, на начин и под услови уредени со статутот.

За целосно имплементирање на уставната одредба, Собранието на Република Македонија во јануари 2006 година го донесе Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, во кој се дефинирани постапките за остварување на ова право. Примената за законот започна на 1 септември истата година. Законот претрпе позначајни промени на почетокот на 2010 година. Со измените и дополнувањата, најголемиот недостаток на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од 2006 година, во врска со уредувањето на институтот “молчење на администрација“ беше надминат и целосно усогласен со одредбите на Законот за општата управна постапка. Согласно оваа измена доколку имателот на информацијата нема да одговори во утврдениот рок, како ни во дополнителниот законски рок, барателот има право да поднесе жалба без ограничување на рокот. Исто така, во насока на подобрување на Законот, беше воведена задолжителна обврска за имателите на информации да го спроведат “тестот на штетност“, кога го одбиваат пристапот до бараната информација согласно наведените исклучоци во членот 6 од Законот. Со спроведувањето на тестот на штетност “иматели на информации” се должни да проценат што е поголемо -

штетните последици кои би настанале со откривањето на заштитената информација или јавниот интерес.

Со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се потенцира обврската на институциите за давање информации со прецизни рокови, се обезбедува јавност и отвореност во работењето на имателите на информации, им се овозможува на физичките и правните лица да го остваруваат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, а имателите на информации за својата работа се должни да овозможат информираност на јавноста.

3. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

Заклучно со 1 септември 2013 одминаа точно седум години од почетокот на примена на Законот во Република Македонија. Во текот на тој период Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер (КОМСПИ)² одигра значајна улога во процесот на имплементација на Законот, менаџирајќи со низа обврски што произлегуваат од него. Пред сè, во насока на информирање на граѓаните за правата што ги добиваат согласно овој закон, катализирајќи ја неговата примена со секојдневното следење на состојбата во однос на примената на законот, реагирајќи по поднесените жалби на граѓаните и доставувајќи редовни годишни извештаи за примената на Законот до Собранието на РМ.

² Комисијата е независна во своето работење и во донесувањето на одлуки согласно законските надлежности. Комисијата за својата работа одговара пред Собранието на Република Македонија, до кое поднесува Годишен извештај.

Комисијата, заклучно со Годишниот извештај од 2012 година има утврдено 1.253 иматели на информации од јавен карактер, кои се запишани на официјалната Листа на иматели, достапна на веб страницата на Комисијата, заедно со податоците за службени лица за посредување со информации од јавен карактер кои согласно Законот се поставени кај секој имател на информации. За Листата на иматели Комисијата води уредна евиденција која, согласно своите законски надлежности, постојано ја ажурира.

Од особено значење беше одржувањето на низа обуки од страна на Комисијата насочени кон едуцирање на службените лица задолжени за посредување со информации од јавен карактер, кои имаа за цел на имателите на информации да им се наметне потребата од правилна примена на Законот со што барателите ќе го остварат своето уставно и законски гарантирано човеково право.

Согласно, во последниот официјален извештај - Годишен извештај за работата на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер од 1 јануари до 31 декември 2012 година³ - Комисијата истакнува дека ова ново демократско право не само што добива една стабилна позиција во Република Македонија,

³ Според став 1, член 37 од Законот, одговорното лице на имателот на информацијата е должен да подготви годишен извештај за спроведување на овој закон и да го достави до Комисијата до 31 јануари во тековната година за претходната година. Во став 3 од истиот член на Законот, Комисијата изготвува заеднички извештај за спроведување на овој закон врз основа на добиените податоци од извештаите од имателите на информации и до 31 март во тековната година за претходната година го доставува до Собранието на Република Македонија.

туку гледано компаративно со земјите од поширокиот регион и со некои европски земји, се наоѓа на една завидна позиција.

Бројот на поднесените барања од страна на граѓаните може да се земе како своевиден индикатор за прифаќањето на правото да се биде информиран, односно кревањето на свеста на граѓаните за нивното право да бараат информации. Врз основа на анализа на Годишниот извештај за 2011 и Годишниот извештај за 2012 година на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, може да се заклучи дека оваа состојба во Република Македонија се подобрува од година во година. Имено, поднесените 4.865 барања доставени на адреса на имателите во 2012 година е најголема бројка од почетокот на имплементација на Законот, што говори дека барателите во многу поголема мера од кога било до сега го користеле новото демократско право. Споредбено, бројот на барањата во 2006 година бил 513. Во 2007 имало 1476 поднесени барања. Во 2008 биле поднесени 1876 барања; во 2009 нивниот број бил 2106. Во 2010 година бројот на поднесените барања бил 2379, во 2011 - 3.496.

Во 2012 година од вкупно поднесените барања, до државните институции биле поднесени 1.995 барања, од сите сфери на нивното делување, што е најголема бројка на барања од почетокот на имплементацијата на Законот, а единиците на

локалната самоуправа имаат примено рекордни 1.229 барања.

Значајна е улогата на Комисијата во насока на поддршка на правото на барателите на информации од јавен карактер. Така, за седум години од примена на Законот поднесени се 3.545 жалби поради оневозможување на пристап до информации од јавен карактер, при што молкот на администрацијата претставувал основ за поднесување на 2.711 жалби. Комисијата позитивно се изјаснила за 2.583 жалби, односно ги задолжила имателите да дозволат пристап до бараните документи од јавен карактер.

Како што се зголемува бројот на поднесените барања, така се зголемува и бројот на добиените одговори. Во 2011 година службените лица позитивно одговориле на 3.283 барања, додека пристапот до 172 барања бил одбиен по основ на исклучоците пропишани во Законот, или пак согласно други законски прописи; во 2012 бројот на одговорените барања е 4.522, а пристапот бил одбиен кај 243 (4 барања се префрлени за следната 2013 година). Следната табела претставува приказ на состојбата по години, во однос на бројот на иматели на информации во Република Македонија, бројот на барања, одговорени барања и поднесени жалби од страна на барателите на информации.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Иматели на информации	445	1393	1460	1475	1380	1247	1253
Поднесени барања	513	1476	1876	2106	2379	3496	4865
Одговорени барања	482	1330	1765	1890	2208	3283	4522
Жалби	29	330	670	340	540	409	1225

Табела 1: Споредбен преглед од почетокот на примената на Законот (извор: Годишен извештај за работата на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер од 1 јануари до 31 декември 2012 година)

И покрај сите овие податоци, следниот податок укажува на потребата од уште поголема афирмација на законот и кревање на свеста на граѓаните за можностите што тој ги нуди и за прифаќање на идејата “имам право да знам”. Имено, според укажувањата на Комисијата, најголем процент од барателите, односно жалителите, се здруженијата на граѓани и фондации. Според извештаите на имателите на информации, според кои Комисијата го прави својот Годишен извештај, а кои содржат опис на поднесените барања, значителен е порастот на бројот на барањата поднесени од страна на здруженијата на граѓани и фондации, кои во 87% фигурираат како подносител на барањата, додека граѓаните поднеле 13% од вкупниот број барања.

Исто така, од вкупниот број на поднесени жалби 1225 во 2012 година - 151

жалба се поднесени од физички лица, додека 1074 жалби се поднесени од здруженија на граѓани и фондации. Овие бројки укажуваат дека граѓаните сè уште не го користат доволно нивното право за слободен пристап до информации.

Најголема причина поради кои барателите поднесуваат жалби до Комисијата е “молчењето на администрацијата“. Ова се потврдува и од бројот на поднесените 907 жалби поради “молчење на администрацијата“, што претставува 74,04% од вкупниот број на поднесени жалби.

Една од причините поради кои доаѓа до молчење на администрацијата и со тоа отежната примена на Законот е и внатрешната размена на информации во рамки на самите институции. Имено, службените лица за слободен пристап до информации честопати наидуваат на т.н. внатрешен отпор за да ја добијат бараната информација и истата да ја испорачаат до барателот. Како потврда за ова беа поплаките што беа искажани од страна на службените лица за време на обуките организирани од Комисијата. Во периодот 2008 – 2009 година Комисијата за заштита на слободен пристап

до информации од јавен карактер и Македонскиот институт за медиуми во рамки на заеднички проект организираа низа обуки за службените лица за слободен пристап до информации. Тогаш од нивна страна како еден од проблемите со кои се соочуваат беше укажано дека доколку бараната информација не е во рамки на нивното одделение или сектор, многу потешко истата ја добиваат од друго одделение или сектор⁴.

4. ЗАКЛУЧОК

Нивото на партиципација на граѓаните во процесот на донесувањето на одлуките и во оценувањето на работата на нивните влади зависи од нивото на пристапот до информациите кои ги поседуваат државните и јавните институции. Законската основа за слободен пристап до информации овозможува активно учество на граѓаните, но имплементацијата зависи од способноста на ресурсите, динамиката на граѓанското општество, активностите за транспарентност на невладините организации, како и од капацитетот на граѓаните да извлечат бенефит од законот.

Основите за слободен пристап до информации од јавен карактер, во Република Македонија се поставени и со Устав и со Закон. Владата во насока на постигнување на критериумите на ЕУ, меѓу кои се и критериумите за добро владеење и отворена власт, ја артикулира својата заложба за транспарентност на државните институции. Во насока на позасилена и поуспешна примена на Законот во следниот период, а со цел афирмација и актуелизација на правото на граѓаните за пристап до информации од

јавен карактер, потребно е да се обрне поголемо внимание на:

- едуцирање на граѓаните преку средствата за јавно информирање за нивното “имам право да знам”;
- воспоставување на систем за размена на информациите во рамки на институциите со цел задолжените лица за слободен пристап да може полесно и побрзо да ја добиваат бараната информација и истата да ја проследат до барателите.
- едуцирање на вработените во државната администрација дека молкот е недозволив начин во исполнувањето на нивната должност - давање одговор на граѓаните.

5. ЛИТЕРАТУРА

Article 19: Global Campaign for Free Expression, (1999), *The Public's Right to Know, Principles on Freedom of Information Legislation*, Article 19, London

Björkstrand, G. & Mustonen, J., (Introduction: Anders Chydenius' Legacy Today), *The World's First Freedom of Information Act, Anders Chydenius' Legacy Today*, Anders Chydenius Foundation's, *Publications 2*, Art-Print Ltd, Kokkola 2006

Годишен извештај за работата на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер од 1 јануари до 31 декември 2011 година

Годишен извештај за работата на Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер од 1 јануари до 31 декември 2012 година

Законот за организација и работа на органите на државната управа (“Сл. весник на Р. Македонија“ бр. 58/2000 од 21.07.2000 година)

⁴ Извор: Џамтоска-Здравковска, С. (еден од авторите на трудот), учесник во обуките како обучувач за слободен пристап до информации од јавен карактер во периодот 2008 – 2009 г.

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (“Сл. весник на Р. Македонија“ бр. 13 од 01.02.2006)

Закон за буџетите (“Сл. весник на Р.Македонија” бр.64 од 03.08.2005 година)

Закон за класифицирани информации (“Сл. весник на Р.Македонија” бр. 9/04 од 27.02.2004 година)

Закон за локалната самоуправа (“Сл. весник на Р Македонија” бр.5 од 29.01.2002 год.)

Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (“Сл. весник на Р Македонија” бр.55/04 од 16.08.2004 година)

Законот за државни службеници (“Сл. весник на Р Македонија” бр. 76/2010)

Информациите од јавен карактер се за давање, а не за чување, Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, Скопје, 2008 public information is for goving not for keeping

Устав на Република Македонија: со амандманите на Уставот I – XXX. - Скопје : Службен весник на РМ, 2007

Шепаровиќ Инге Перко, (2006), *Изаови јавног менаџмента - Дилеме јавне управе*, Голден маркетинг-Техничка књига, Загреб

(JPMNT) Journal of Process Management – New Technologies, International
The International Scientific Conference “New Knowledge for the New People” (held in Ohrid, 21-24 May 2014)
Special Edition